

Polityka przestrzenna i jej rezultaty w warunkach rosnącej złożoności jej problemów

Zybała, Andrzej

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zybała, A. (2019). Polityka przestrzenna i jej rezultaty w warunkach rosnącej złożoności jej problemów. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 6(2), 103-122. <https://doi.org/10.33119/KSzPP/2019.2.5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Polityka przestrzenna i jej rezultaty w warunkach rosnącej złożoności jej problemów

Streszczenie

Autor analizuje wybrane mechanizmy w polityce przestrzennej, a także to, co można nazwać jej rezultatami w Polsce. Wskazuje na źródła złożoności, wzorce ładu i chaosu w tej polityce. Stawia tezę, że niesatysfakcjonujące rezultaty wynikają z tego, iż instytucje państwa wypracowały niski poziom sterowności w programowaniu, implementowaniu i ewaluowaniu problemów przestrzennych. To skutek ich nieadekwatnego potencjału instytucjonalnego, analitycznego.

W konsekwencji instytucje państwa nie są w stanie w sposób adekwatny posługiwać się instrumentami regulacyjnymi, nadawać odpowiedniego znaczenia roli analizy, w tym analizy konsekwencji i długoterminowych skutków występowania chaosu przestrzennego. Dla zrozumienia problemów z potencjałem państwa w tej polityce autor uważa za ważny kontekst kulturowy. Sprawia on, że zagadnienia zagospodarowania przestrzeni są nisko ułożone na agendzie dyskutowanych zagadnień publicznych wśród innych zagadnień życia publicznego (jak cele gospodarcze, rozwojowe).

Słowa kluczowe: polityka publiczna, polityka przestrzenna, zagospodarowanie przestrzeni, interesy grupowe

DOI: 10.33119/KSzPP/2019.2.5

¹ Szkoła Główna Handlowa

The spatial policy and its outcomes in the context of growing complexity of its problems

Abstract

The author analyses the selected mechanisms in the spatial (planning) policy as well as its outcomes. He points out at the sources of complexity within this area, patterns of order and chaos. His hypothesis claims that unsatisfactory results come from the low level of the state's governability in the area of policy formulation, implementation and evaluation. It also derives from inadequate institutional and analytical potential.

As a consequence, public institutions are not able to use the regulatory instruments in an adequate way, as well as to pay a proper attention to the policy analysis, including the consequences and long-term effects of spatial chaos.

According to the author, cultural background seems to be important while trying to understand the state's problems in the area of spatial policy. It leads to the fact that spatial issues are rather lower on the public agenda among other public concerns (like economic or developmental goals).

Keywords: public policy, spatial policy, public governance, group interest, decision-making process

W poniższym tekście przedstawiam najpierw ramy teoretyczne istotne dla zrozumienia polityki przestrzennej, w tym zagadnienie złożoności problemów występujących w tej polityce. Następnie opisuję problematykę rezultatów w polityce przestrzennej (polityce planowania przestrzennego) na bazie danych z raportu *Studia nad chaosem przestrzennym* (Kowalewski et al., 2018) oraz raportu Najwyższej Izby Kontroli (2017). Przedstawiam zagadnienie stosowanych instrumentów jej implementowania. Opisuję wybrane badania oraz problematykę potencjału państwa do działania i realizacji celów specyficznych dla polityki przestrzennej. Wskazuję także na znaczenie czynników kulturowych warunkujących podejście do zagadnień przestrzennych.

Obszarem poniższej analizy jest polityka przestrzenna czy polityka planowania przestrzennego (*planning policy*). W literaturze przedmiotu stosowane są również zbliżone pojęcia: planowanie przestrzenne, gospodarka przestrzenna, polityka zagospodarowania przestrzennego. Istnieje także węższe pojęcie polityki urbanistycznej i polityki miejskiej – odnoszą się one do samej przestrzeni zurbanizowanej.

W poniższym tekście stawiam tezę mówiącą o silnym sprzężeniu zwrotnym między potencjałem instytucjonalnym państwa, które w świetle Konstytucji RP odpowiada za efekty polityki przestrzennej, a wynikami widocznymi w tej polityce. Badania wskazują na znaczne koszty wynikające z prowadzonej polityki. Doszło do tego, co

niektórzy uczeni określają lapidarnie jako chaos przestrzenny, a jego roczne koszty szacowane są przynajmniej na 84 mld PLN. Są podstawy, aby twierdzić, że źródła porażek w powyższej polityce mają charakter fundamentalny. Otóż potencjał i rola państwa nie zostały dopasowane do złożoności przedmiotu polityki. Instytucje państwa nie wypracowały instrumentów programowania i implementowania tej polityki, które umożliwiłyby kontrolowanie procesów urbanizacji i realizowanie postulatów dobra publicznego w tym obszarze. Nie są w stanie antycypować wyłaniania się problemów. Interweniują, gdy te już występują w zaostrej postaci. Działają zatem reaktywnie. Kręgi rządzące – niezależnie od barw partyjnych – przyjmowały zwykle błędne założenia myślowe czy conceptualne. Przeceniały swobody indywidualne w dysponowaniu własnością przestrzenną kosztem dobra publicznego. Tym samym skłaniały się m.in. do nadmiernego polegania na mechanizmach wolnorynkowych w sferze wymagającej koordynacji z poziomu zbiorowości. Kierowały nimi ideologiczne uprzedzenia wobec mechanizmów planowania i koordynowania procesów zagospodarowania przestrzeni.

Definiowanie polityki przestrzennej

Naukowcy mają istotne kłopoty ze zdefiniowaniem polityki przestrzennej i tworzeniem ram teoretycznych dla niej. Niektórzy uważają, że dziedzina przestrzeni jest zbyt złożona, aby zaproponować w miarę precyzyjne definicje i teorie. Wypracowano jednak różnego typu podejścia teoretyczne. M. Tewdwr-Jones przywołuje z literatury przedmiotu kilka typów teorii. Grupa teorii analitycznych koncentruje się na tym, co planowanie powinno przynieść (osiągnąć), dlaczego, jak, dla czyjej korzyści. Wydaje się użyteczna w wyjaśnieniu tego, jak polityczne priorytety mogą utrudniać implementację ustawowych zamierzeń znajdujących wyraz w ustanawianiu celów, kreowaniu polityki publicznej w ramach planowanych interwencji publicznych (*state intervention*).

Teorie proceduralne obejmują zagadnienia dotyczące tego, jak funkcjonują procesy planowania oraz jak powinny one przebiegać, aby były bardziej efektywne. Zwolennicy tego podejścia analizują głównie bariery (np. polityczne, organizacyjne, zawodowe), które ograniczają zdolność państwa do osiągnięcia określonych pożądanych celów. Rzadko zajmują się rezultatami polityki przestrzennej.

Z kolei teoria krytyczna (krytycyzmu społecznego) opiera się na rozliczaniu funkcji planowania w społeczeństwie, wskazuje na pożądane wzorce i struktury planowania. Rzadziej dotyka dyskusji o polityce odzwierciedlonej w regulacjach ustawowych oraz w sferze jej organizacji (*urban form theory*). Tewdwr-Jones (2002: 26) wymienia także

typ teorii pozytywnych. Ich autorzy usiłują wyjaśniać, dlaczego planowanie jest takie, jakie jest z uwagi na implikacje, które powoduje, jak planowanie może albo nie być wykorzystywane, jakie są czy mogą być rezultaty planowania.

W ramach grupy teorii proceduralnych politykę przestrzenną definiuje W. Anioł (2019b). Uznaje ją za obszar działalności władzy publicznej polegającej na określaniu zasad i kierunków, które wyznaczają to, w jaki sposób człowiek zagospodarowuje swoje otoczenie. Celem tej polityki jest urządzenie przestrzeni, czyli jej planowanie, organizowanie i zarządzanie nią. Uznaje ją za jedną ze szczegółowych polityk publicznych, zaliczaną do szerszej polityki rozwoju kraju².

W poniższych rozważaniach również będę się opierał na podejściu teorii proceduralnej. Uznaję, że politykę przestrzenną najogólniej można zdefiniować jako proces programowania i implementowania działań publicznych przez władze różnych poziomów zarządzania w zakresie procesów dotyczących zagospodarowania przestrzeni, nadawania jej kształtu, przeznaczenia przestrzeni. Tę politykę można również definiować, opierając się na pojęciach z ustawy o planowaniu przestrzennym (2003). W tym wypadku w ramach teorii pozytywnych można definiować politykę przestrzenną – analogicznie do pojęcia zagospodarowania przestrzennego – jako zespół działań publicznych, których celem jest uzyskanie ładu przestrzennego na wszystkich poziomach planowania: krajowym, regionalnym, lokalnym i funkcjonalnym. Efektem docelowym ma być uzyskanie przestrzeni stanowiącej harmonijną całość z tworzących ją komponentów. Ma to być przestrzeń, w której interesariusze mogą realizować dążenia społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Bardziej dynamiczną definicję proponuje M. Tewdwr-Jones (2002: 8). Traktuje politykę przestrzenną jako produkt długotrwałych procesów przetargów interesów, negocjacji i politycznego kompromisu, który obejmuje przekonania i aktywność szerokiego zakresu organizacji, włączając w to centralny rząd, lokalne władze planowania, ciała ustawowe, rynek i społeczeństwo. Polityka przestrzenna funkcjonuje jako środek negocjacji między wyborem rynku (pragnienia jednostki) i wyborem politycznym

² Rozbudowaną definicję czy nawet opis polityki przestrzennej zawiera rządowy dokument strategiczny pt. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.). Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju (PPZK) to wizja zagospodarowania przestrzeni w kontekście celów rozwojowych kraju. W trakcie jej realizacji zakłada się wykorzystanie instrumentów o charakterze sektorowym oraz pochodzących ze strategii horyzontalnych. PPZK uznana jest za integralną część polityki rozwoju, „łączy i koordynuje działania podejmowane na poziomie krajowym z działaniami realizowanymi na innych poziomach zarządzania, w tym na poziomie regionalnym i lokalnym”. Prowadzenie PPZK ma na celu zapewnienie: (1) koordynacji działalności różnych podmiotów publicznych (łączenie ich różnych zamierzeń), w tym tworzenie platformy porozumienia między nimi, (2) wykorzystanie potencjału kraju, jego poszczególnych regionów oraz obszarów funkcjonalnych.

(pragnienia i działania państwa). Jest także obszarem działań administracyjnych, co sprawia, że jest obiektem badań administracyjnych i politologicznych.

Wśród zagadnień teoretycznych warto także wspomnieć o dwóch kluczowych parametrach polityki przestrzeni – instrumentach implementacji (realizacji jej celów), a także o charakterze problemów, które nadają jej specyfikę. W pierwszym przypadku warto wskazać na to, że implementowana jest ona zwykle poprzez mix instrumentów. Należy tu wymienić instrumenty regulacji prawnej, w tym planistyczne (ogólnonarodowe, lokalne) jako dominujące, a także instrumenty o charakterze katalizującym postawy i zachowania interesariuszy tej polityki, narzędzia służące edukacji i informacji obywateli w zakresie problematyki przestrzeni (stosowane dość incydentalnie w polskich warunkach)³.

Natomiast w przypadku typu problemów występujących w tej polityce są to negatywne efekty zewnętrzne, które są skutkiem nieefektywnego wykorzystania (gospodarowania) przestrzeni (ziemią). Negatywne efekty to może być rozlewanie się miast, nieład przestrzenny, segregacja terytorialna, zanieczyszczenie środowiska, wysokie koszty społeczno-ekonomiczne, niedopasowana do potrzeb infrastruktura, konflikty społeczne, niski poziom życia itp. Pleger (2019: 24) pisze: „Aby rozwiązać problem, polityka publiczna musi identyfikować i następnie zmieniać zachowania tych podmiotów, które są odpowiedzialne za problem społeczny, którzy są określani jako adresaci polityki publicznej (*policy addressees*)”. Wskazuje na właścicieli ziemi, właścicieli domów, deweloperów.

Specyfiką polityki przestrzennej jest to, że problemy z jej obszaru i wyzwania są szczególnie złożone czy coraz bardziej złożone. Nic dziwnego, że wielu autorów zaznacza to często na wstępie swoich analiz (Jałowiecki, 2013: 97; Kowalewski et al., 2018: 16). Wysoki poziom złożoności (niektórzy autorzy piszą o kompleksowości) utrudnia realizację założonych celów i dążeń w tej polityce. Sprawia nawet, że długo pozostają one nie tylko nieosiągnięte, ale wywołują wiele niezamierzonych skutków w innych politykach publicznych. Generują znaczne koszty i uciążliwości dla państwa i społeczeństwa.

Złożoność dzisiejszych polityk pochodzi z wielu źródeł. M. Fazekas i T. Burns (2012: 7) wskazują, że złożoność w działaniach publicznych to wynik:

- wielości i różnorodności aktorów polityk i ich preferencji, ich rosnących oczekiwań,
- istnienia coraz bardziej zdecentralizowanych i elastycznych struktur zarządzania w procesach rozwiązywania problemów,

³ Rządowy dokument z 2011 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju wskazuje na następujące instrumenty realizacji polityki przestrzennej: dokumenty planistyczne, regulacje prawne, instytucje i rozwiązania organizacyjne, inwestycje określone w strategiach i programach o horyzoncie czasowym z domeny różnych polityk publicznych.

- rosnącego znaczenia uwarunkowań międzynarodowych i transnarodowych w projektowaniu i wykonywaniu działań publicznych,
- szybko zmieniającej się, cyrkulującej informacji i technologii informacyjnych.

Współczesne polityki publiczne funkcjonują w kontekście złożoności. Ma to miejsce w tym sensie, że w znacznej części dotyczą one procesów i zjawisk społeczno-ekonomicznych, które mają charakter nieliniowy⁴. Ma to wiele konsekwencji. Otóż występujące w nich procesy przebiegają często według wzorców, które są trudne do pełnego odczytania. Przeważają wzorce chaosu nad wzorcami ładu. Przewidywalność w ich przebiegu ulega zmniejszeniu, jak zwykle dzieje się w przypadku procesów prostych (np. budowa odcinka drogi). Ponadto nie ma prostych zależności między działaniami a rezultatami. Procesy nieliniowe często wywołują nieproporcjonalne rezultaty do wyjściowego oddziaływania. Słabo dostrzegalne zjawisko (np. mała zmiana w systemie podatkowym) może wywołać rezultaty dużej skali (chaos przestrzenny). Z drugiej strony duże zmiany, np. strukturalne (formalno-prawne), w danej polityce mogą zaowocować niewielkimi realnymi zmianami (np. w poziomie ładu przestrzennego). Nieprzewidywalne są zjawiska współzależności (*interrelated*) oraz efekty zwrotności (*feedback*) między komponentami danej polityki. Rodzi to coraz powszechniejsze zjawisko występowania niezamierzonych konsekwencji w działaniach publicznych. W sferze ich analizy oznacza to, że badacz nie może się ograniczać do stosowania liniowych modeli przyczynowo-skutkowych.

W polityce przestrzennej można wymienić dużą liczbę interesariuszy reprezentujących różne środowiska (komercyjne, polityczne, obywatelskie itp.), wielość ich interesów, strategii ich działania, siły wpływu, legitymizacji działań, wzorców i wartości, którymi się kierują. B. Jałowiecki (2013: 97) wymienia w polityce miejskiej takich aktorów, jak inwestorzy (np. korporacje międzynarodowe i krajowe, deweloperzy), regulatorzy (władze publiczne rządowe i lokalne, urbaniści), wykonawcy (przedsiębiorstwa budowlane), recenzenci (prasa, radio, TV lokalne i centralne), mieszkańcy (spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty, właściciele kamienic), kontestatorzy (organizacje ekologiczne, stowarzyszenia).

Z powyższych czynników musi się wyłonić niejasny wzorzec realnego przebiegu procesów, w tym działań publicznych w sferze polityki przestrzennej. Prawdopodobnie można mówić o istnieniu wielu sfer czy wzorców chaosu, znacznej dozie przypadkowości. Jeden z mechanizmów obecnych w tej polityce obrazuje B. Jałowiecki (2013: 98), który pisze o konfliktowych interesach w sferze tworzenia miejscowych planów

⁴ Liniowy system jest wówczas, gdy oddziaływanie określonego jego komponentu wywołuje skutek proporcjonalny do siły jego działania. Na przykład zmiana temperatury cieczy powoduje proporcjonalny wzrost poziomu rtęci w termometrze.

zagospodarowania przestrzennego. Różni aktorzy prowadzą gry interesów, ale są one „rozstrzygane nie w wyniku fachowego arbitrażu, ale przez głosowanie zwykle mało kompetentnych radnych”.

Źródła złożoności występują również po stronie samej natury przedmiotu polityki przestrzennej. Przestrzeń jest niepodzielna, ale jej zagospodarowanie oznacza jednak wydzielanie jej fragmentów (np. miasta, tereny podmiejskie, rekreacyjne czy przemysłowe). Zagospodarowanie oznacza „instalowanie” w niej licznych systemów – transportowych, usług publicznych, mieszkaniowych, ekonomicznych, infrastrukturalnych itp. W ramach polityki przestrzennej (czy planowania przestrzennego) dochodzi do prób wytworzenia struktury przestrzeni, jaka odpowiadałaby na złożone potrzeby mieszkańców, którzy chcą być mobilni, zaopatrzeni, z łatwym dostępem do miejsc pracy, miejsc świadczenia usług i generalnie zadowoleni.

M. Banaszak wskazuje, że chaos przestrzenny jest właśnie skutkiem złożoności, która jest cechą aglomeracji miejskich. Jest ona wynikiem nagromadzenia się interakcji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu, zwłaszcza osadnictwa. Rodzi to liczne komplikacje organizacyjne w programowaniu i implementowaniu działań. Złożoność rodzi się tu na tej samej zasadzie, jak rośnie złożoność wraz ze „wzrostem liczebności zbioru, wykładniczo wzrasta liczba potencjalnych relacji między jego elementami” (Kowalewski et al., 2018: 16).

Wyrazem złożoności w tej polityce jest także fakt, że diagnozowanie jej problemów wymaga interdyscyplinarnych studiów badawczych. Polityka przestrzenna jest z natury interdyscyplinarna (Ministerstwo..., 2010). Nie da się tej problematyki efektywnie zrozumieć z punktu widzenia jednej dyscypliny nauki, np. geografii, socjologii czy ekonomii. Jednocześnie tworzy to zagrożenie wytwarzania wiedzy niekompletnej, fragmentarycznej.

W nauce o polityce publicznej istnieje znaczna literatura, która wskazuje na złożoności tego, co jest przedmiotem polityk, czyli problemy publiczne i koncepcje ich rozwiązań itp. Analizowane są źródła złożoności.

Porażka w polityce publicznej – ułomne rezultaty

Przegląd literatury przedmiotu wskazuje, że oceny polityki przestrzennej wykonywanej w Polsce dość rzadko są pozytywne. Krytycznie oceniane są bowiem rezultaty (*policy outcomes*), które są w niej osiągane, a także stosowane instrumenty jej realizacji. W języku polityki publicznej można to nazwać dużym rozmiarem porażki programowej (*policy failure*).

Wielu autorów w opisie skutków polityki używa słowa bezład przestrzenny, a nawet chaos przestrzenny jako rezultat prowadzenia polityki przestrzennej (Kowalewski et al., 2018; Kusiak, 2018). W. Anioł (2019) pisze o bezplanowości i bezładzie w polskiej przestrzeni na skutek deficytu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. A zatem rezultatem prowadzonej polityki jest fragmentacja przestrzeni, w tym np. rozlewanie się miast, różnych elementów zabudowy. W szerszym znaczeniu te rezultaty oznaczają niższą jakość życia obywateli na wielu obszarach, obniżanie potencjału gospodarczego, zagrożenia dla środowiska naturalnego i bezpieczeństwa ekologicznego.

Powyższa diagnoza znajduje pełne potwierdzenie w ocenach środowisk rządzących. W głównym dokumencie strategicznym dotyczącym polityki przestrzennej czytamy o nieuporządkowanym systemie gospodarki przestrzennej, chaosie w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, destrukcji systemów ekologicznych. Dochodzi do różnego typu patologii, w tym alienacji, frustracji, konfliktów, powiększania deficytu w finansach publicznych, suburbanizacji. Wszystko to owocuje niską jakością przestrzeni publicznej (Rada Ministrów, 2011: 160).

Część znawców tej polityki pokusiło się o obliczenia pokazujące koszty finansowe rezultatów polityki przestrzennej. Autorzy *Studiów nad chaosem przestrzennym* oszacowali koszty występowania chaosu na kwotę 84,3 mld PLN rocznie, co traktują jako koszty minimalne czy też wyliczone w sposób konserwatywny. Największą jej część stanowią koszty związane z dodatkową obsługą transportową wynikającą z rozproszenia przestrzennego (31,5 mld PLN, czyli 37,4 proc. całej kwoty). Następnie koszty wynikały ze struktury osadnictwa i infrastruktury technicznej (20,5 mld PLN). Pozostałe koszty wynikają z dziedziny rolnictwa, rynku nieruchomości oraz środowiska przyrodniczego (32,3 mld PLN, 38,3 proc.).

W przeliczeniu na osobę przeciętny Polak ponosi koszt ok. 2207 PLN rocznie. Ma to postać wyższych podatków, a także wydanych środków, w tym na paliwo. W przypadku gmin koszty, które ponoszą w wyniku chaosu, mogą sięgać nawet połowy ich rocznych wydatków (Kowalewski et al., 2018).

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w raporcie z 2017 r. podsumowuje, że system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie spełnia warunków racjonalności i kryterium dobra publicznego (możliwości jego realizacji w istniejącym systemie regulacji). Co więcej, system jest źle zarządzany i w efekcie prowadzi do chaosu przestrzennego czy dewastacji ładu przestrzennego. To wszystko obniża szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców oraz sprawia, że zmniejszeniu ulega atrakcyjność polskich miast dla inwestorów. Obniża się zatem tempo rozwoju (NIK, 2017: 9).

Tabela 1. Koszty chaosu przestrzennego w Polsce w poszczególnych dziedzinach

Dziedzina, w której powstają koszty	Opis kosztów	Kwota kosztów (rocznie, mld PLN)	Uwagi
Osadnictwo i infrastruktura techniczna	Koszty budowy infrastruktury, obsługa nadmierne rozproszonego osadnictwa	20,5	W przypadku kosztów wieloletnich przyjęto 10-letni okres amortyzacji. Kwota nie obejmuje roszczeń odszkodowawczych
Transport i mobilność	Nadmierne dojazdy do pracy, kongestia ruchu, straty czasowe, koszty zewnętrzne	31,5	W przypadku kilku różniących się szacunków tego samego zjawiska kwoty uśredniano. W przypadku kosztów zewnętrznych przyjęto 20 proc. całości kosztów
Rolnictwo	Mechanizacja, transport, nadmierne wyłączenie terenów z produkcji rolnej, ochrona przez zadrzewienia	8,8	Dane z gmin i województw interpolowano na gminy typowo wiejskie w Polsce
Rynek nieruchomości	Wykup gruntów, roszczenia odszkodowawcze, pomniejszone wpływy z podatku od nieruchomości	10,9	Kwota nie obejmuje tzw. bańki spekulacyjnej wynikającej z silnej nadpodaży gruntów i potencjalnych kosztów odszkodowawczych związanych z ewentualnym uchyleniem planów miejscowych
Koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym	Wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych		Kwota minimalna, np. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) oszacowała koszty silnego zanieczyszczenia powietrza na 102 mld USD
Razem		84,3	

Źródło: Kowalewski, Markowski, Śleszyński (2018: 3–4).

Fundamentalne źródła porażek w polityce przestrzennej

Są podstawy, aby twierdzić, że źródła porażek w polityce przestrzennej mają charakter fundamentalny. Wielu uczonych zwraca uwagę zwłaszcza na rolę państwa (Markowski, 2018; Nowak, 2017; Anioł, 2019). Istnieje konsensus odnośnie do opinii, że nie była ona dopasowana do złożoności przedmiotu polityki, w tym w zakresie gier interesów komercyjnych i ich wpływu na ostateczne rozstrzygnięcia przestrzenne. M. Nowak (2017) pisze o dysfunkcji władz publicznych, co oznacza, że państwo nie jest w stanie pełnić przypisywanej mu funkcji. W. Anioł wskazuje, że rządzący działali w tej polityce na podstawie błędnych założeń. Kierowały nimi ideologiczne uprzedzenia wobec mechanizmów planowania. Po 1990 r. kolejne ekipy rządzące uważały planowanie za relikty czasów PRL (coś nieadekwatnego i niebezpiecznego). Natomiast nadmierne zaufanie pokładano w mechanizmach rynkowych zapominając, że cechuje je zawodność (*market failure*), zwłaszcza w warunkach, gdy system prawny nie jest właściwie skonfigurowany w stosunku do poziomu złożoności zagadnień przestrzennych.

T. Markowski (2018) formułuje najbardziej radykalny pogląd głoszący, że polskie państwo wycofało się z prowadzenia polityki przestrzennej. Wskazuje, że można

mówić właśnie nawet o braku polityki przestrzennej i urbanistycznej. Uznaje, że polityka państwa jest tylko deklaratywna w tym obszarze. Państwo nie wypracowało sobie narzędzi, które umożliwiłyby mu kontrolowanie procesów urbanizacji. Nie jest w stanie antycypować wyłaniania się problemów. Interweniuje, gdy te już występują w zaostrej postaci. Działa zatem reaktywnie.

Innymi słowy, można uznać, że państwo nie wypracowało narzędzi programowania i implementowania tej polityki, które zapewniłyby mu uzyskanie wystarczająco dużej sterowności w zakresie kształtowania procesów przestrzennych. W efekcie nie uzyskało kontroli nad kluczowymi procesami, a także zdolności do wpływu na zachowania i postawy interesariuszy tej polityki (aby harmonizować je z interesem publicznym).

Można wysunąć tezę mówiącą o tym, że instytucje państwa niewłaściwie skonfigurowały kluczowe procesy w zakresie jej:

- **programowania** (niedocenienie znaczenia planowania w sprawach przestrzeni, oparcie na pojęciach anarchicznie pojętej wolności korzystania z własności, niedocenienie efektów zewnętrznych własności),
- **implementowania** (deficyt koordynującej roli instytucji państwa, zbytne poleganie na aktywności samorządów, nadmierna dowolność zachowań inwestorów budowlanych) oraz
- **ewaluowania** (deficyt wiedzy operacyjnej, w tym słabość monitoringu procesów przestrzennych).

Zdaniem T. Markowskiego, słabość działania państwa wynika z tego, że rządzący oddali sferę gospodarowania przestrzenią żywiołom rynkowym. Nastąpiło to w sytuacji, gdy gry rynkowe wokół przestrzeni nie uzyskały odpowiednich ram prawnych. Chodzi o takie ramy, które mogłyby te gry sformatować i tym samym uczynić bezpiecznymi z perspektywy możliwości realizowania dobra publicznego (ład przestrzenny). Sytuację pogarszał narastający populizm polityczny (chęć zaspokojenia najmniej racjonalnych oczekiwań wyborców) i spekulacje inwestorsko-deweloperskie (Markowski, 2018: 98).

Diagnozowanie problemów

W literaturze przedmiotu wiele publikacji poświęconych jest charakterystyce instrumentów działań/interwencji państwa i źródeł ich nieskuteczności. Wskazywana jest często wadliwość wytworzonych instrumentów prawnych regulujących prawa i obowiązki aktorów w sferze przestrzeni, głównie samorządów, w tym regulacji podatkowych⁵.

⁵ Np. podatki od nieruchomości i dochodów związane z miejscem zamieszkania, a nie miejscem faktycznego uzyskiwania świadczeń publicznych.

Ramy czy regulacje prawne nie tworzą dla gmin skutecznych bodźców do tego, aby prowadziły one racjonalną politykę przestrzenną. Podnoszona jest kwestia nie-spójności w systemie dokumentów planistycznych, które wykonują gminy. Kluczowe są tu dwa dokumenty – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP), a także miejscowe plany zagospodarowania przestrzeni (MPZP). Otóż studium nie jest aktem prawa miejscowego i tym samym nie stanowi podstawy prawnej, według której władze gminy wydają obywatelom decyzje administracyjne dotyczące warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast miejscowe plany nie są obligatoryjne dla gminy. I rzeczywiście gminy stworzyły je tylko dla ok. 30 proc. powierzchni kraju. Tam, gdzie gminy nie wytworzyły miejscowych planów, ich władze posługują się decyzjami administracyjnymi, a te nie muszą być zgodne z ustaleniami studium. Obywatele, którzy chcą budować na danym terenie, zabiegają o tak zwaną wz-kę (pozwolenie na budowę, w którym określone są warunki zabudowy danej działki). Władze gminne wydają takie pozwolenie w różnych miejscach, które często nie są odpowiednio dobrze powiązane infrastrukturalnie z właściwą strukturą osadniczą (centrami zabudowy). „Taki stan rzeczy nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego i nie prowadzi również do zrównoważonego rozwoju” (NIK, 2017). Dlatego dochodzi do dezintegracji przestrzeni, niekontrolowanego procesu ekspansji miast na tereny niezabudowane, zwiększa to koszty budowy infrastruktury technicznej uzbrojenia terenu.

Władze gminy zarządzają przeważającą częścią przestrzeni na podstawie własnych decyzji administracyjnych, które są doraźne i woluntarne. Wydają pozwolenia na budowę, nie mając spójnej wizji zagospodarowania swojej przestrzeni. Dodatkowo społeczność lokalna w wielu gminach w nieproporcjonalnie małym stopniu uczestniczy w ustalaniu zasad ładu przestrzennego i sposobów gospodarowania oraz korzystania z przestrzeni. To ostatnie zwiększa ryzyko nieracjonalnych decyzji władz gminnych. Nie są one bowiem konfrontowane w szerszych i głębszych dyskusjach. Zdaniem autorów *Studiów nad chaosem przestrzennym*: „Obecnie społeczeństwo obywatelskie ma niewielki wpływ na kształt polityki przestrzennej”. Inni autorzy piszą: „Partycypacja społeczna ma w Polsce charakter w istocie formalny (ochrona interesu prawnego), a nie służy wyważaniu rzeczywistych interesów prywatnych i publicznych na danym terytorium” (Izdebski et al., 2007: 45).

Warto wskazać na kolejną wadę istniejących regulacji prawnych. Otóż nie ograniczają one gmin w przeznaczaniu pod zabudowę zbyt rozległych terenów, co rozprasza zabudowę. Prawo nie wymusza, aby samorządy analizowały własne decyzje przestrzenne i ich konsekwencje. W efekcie widoczna jest silna nadpodaż gruntów budowlanych. Według planów miejscowych na wskazanych w nich terenach można byłoby osiedlić przynajmniej ok. 60 mln osób.

Tabela. 2 Przykładowe zjawiska będące skutkiem chaosu przestrzennego

Zjawisko	Główne przyczyny i uwarunkowania
Rozpraszanie zabudowy jednorodzinnej na terenach rolnych	Prawo daje możliwość zabudowy w sytuacji braku planu miejscowego (wz)
Ekspansja budownictwa na tereny zagrożone powodzią, osuwiskowe, surowcowe itd.	Istnieje zła struktura miejscowych planów zagospodarowania przestrzeni oraz ich rozdrobnienie
Dewastacja krajobrazu przyrodniczego i kulturowego	Brak powiązania podaży terenów inwestycyjnych i prognoz demograficznych. Brak reglamentacji terenów pod zabudowę mieszkaniową w systemie regulacji krajowej
Nadmierne „odrolnianie” terenów na cele budowlane	Brak powiązania ekonomicznego między kosztami prywatnymi i publicznymi (m.in. brak podatku od wzrostu wartości prywatnej nieruchomości na skutek publicznych inwestycji w infrastrukturę wokół prywatnych terenów budowlanych)
Spekulacja gruntami i nieruchomościami powiązana z korupcją	Wadliwy system finansowania infrastruktury technicznej (dla działek budowlanych)
Chaotyczna zabudowa (obudowa) dróg	Brak obowiązku parcelacji gruntów na cele budowlane
Rozrost motoryzacji i terenochłonność przy dewastacji dróg publicznych	Konkurowanie o rozwój budownictwa mieszkaniowego i podatnika przez gminy otaczające duże miasta z powodu nadmiernego „odrolniania” terenów na cele budowlane ponad potrzeby
Niskie standardy obsługi w infrastrukturę społeczną na nowych obszarach zabudowy, zwłaszcza podmiejskiej	Prymat prawa własności nad dobrem wspólnym (wywodzące się z Konstytucji RP prawo do zabudowy)
Niskie standardy wyposażenia w infrastrukturę społeczną (np. szkoły) na nowych obszarach zabudowy, zwłaszcza podmiejskiej	Niska edukacja społeczeństwa w zakresie ładu przestrzennego
Degradacja infrastruktury miast, wsi, terenów rolnych	Słabości instytucjonalne, niedobór i słabe wykształcenie kadr
Marnotrawstwo przestrzeni. Brzydota krajobrazu	Uwarunkowania historyczne (polityka państw zaborczych, spuścizna PRL)
Zachwianie struktury i układów ekologicznych	

Źródło: Kowalewski, Markowski, Śleszyński (2018: 100).

Kolejną wadą regulacji jest to, że – jak wyżej zostało wspomniane – nie zobowiązuje one gmin do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzeni oraz ich aktualizowania. Wywołuje to ryzyko niewłaściwego prowadzenia inwestycji budowlanych na terenach o szczególnych uwarunkowaniach:

- na terenach zagrożonych powodzią – skontrolowane przez NIK gminy opracowały miejscowe plany dla zaledwie 12 proc. terenów zagrożonych powodzią, w dodatku tylko w 1/3 planów wprowadzono zakazy i ograniczenia oraz warunki techniczne, po spełnieniu których będzie możliwa realizacja inwestycji na tych terenach⁶),

⁶ „Zakazy nie dotyczyły jednak całej powierzchni objętej planami miejscowymi, lecz najczęściej tylko jej fragmentów. Stwierdzono też przypadki, że gminy nie wprowadziły żadnych zakazów i warunków

- na obszarach o szczególnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych – dotychczasowe wyniki analiz wskazują, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są najczęściej wydawane na terenach najcenniejszych przyrodniczo i krajobrazowo,
- na obszarze pasa nadbrzeżnego – plany pokrywały tylko ok. 1/4 powierzchni pasa nadbrzeżnego.

NIK wskazuje na dalsze ułomności prawa. Otóż istniejące regulacje nie tylko nie katalizują w gminach pożądanych sposobów działania w sferze kształtowania przestrzeni, ale prowokują zachowania korupcyjne i spekulacyjne (działkami budowlanymi). Wymuszają one na gminach wydawanie pozytywnych decyzji o możliwości zabudowy nawet wówczas, gdy obywatel nie ma zamiaru prowadzenia budowy (inwestycji). Niektórzy inwestorzy (właściciele nieruchomości lub jej użytkownicy wieczysti) decydują się na uzyskanie pozwolenia na budowę z myślą o korzyściach, które nie wynikają z planowanej zabudowy. Otóż właściciel działki może potencjalnie otrzymać rekompensatę, gdy po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania doszło do pogorszenia lub uniemożliwienia wykorzystania nieruchomości w dotychczasowy sposób.

W niektórych gminach dokumentacja planistyczna sporządzana jest na wyraźnie „zamówienie” konkretnych podmiotów, zainteresowanych dogodnym dla siebie rozstrzygnięciem przestrzennym. Ponadto gminy nie wykorzystują w należyтым stopniu możliwości wprowadzania opłat planistycznych, część z nich w ogóle nie określa wysokości takiej opłaty. Według ekspertów NIK ściągальność opłaty planistycznej jest na poziomie 5 proc. i nie pokrywa kosztów, jakie gminy ponoszą na planowanie.

Dodatkowo – jak wskazuje NIK – istniejące regulacje obciążone są kolejnym typem ułomności jako instrumenty prawne. Są one nadmiernie złożone i pozostają nieczytelne dla aktorów tej polityki. Składają się na nie – poza główną ustawą z 2003 r.⁷ – 70 innych aktów prawnych, w tym ustawy z różnych dziedzin, a także „specustawy” regulujące procesy inwestycyjne w poszczególnych sektorach.

Wady regulacji dotyczą również kolejnej istotnej rzeczy. Otóż niejednoznacznie interpretują czy opisują zakres ochrony własności prywatnej obszarów ziemskich i jej miejsca w systemie innych wartości stanowionych przez prawo (w tym wobec dobra publicznego). Niejasności sprawiają, że jednostkowe decyzje władz są łatwo zaskarżalne do sądów. Te zaś wydają różne orzeczenia, w tym sprzeczne ze sobą. Dominuje linia orzecznicza oparta na prymacie własności prywatnej. Autorzy konkludują:

w celu ograniczenia zabudowy na terenach zagrożonych wystąpieniem powodzi. Nie informowały również inwestorów o skutkach i zagrożeniach wynikających z faktu budowy inwestycji na terenach zagrożonych powodzią”.

⁷ Obowiązująca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

„W ten sposób luki i niejasności praw trzeciej RP stały się fundamentem szkodliwej i szeroko stosowanej w praktyce doktryny «wolności zabudowy». W efekcie, co druga inwestycja w Polsce jest realizowana na terenach nieobjętych planowaniem przestrzennym, co stało się jednym z głównych źródeł szkodliwych skutków bezładu przestrzennego. Dopóki zakres praw właścicielskich jest niejasny, uporządkowanie planowania przestrzennego jest nierealne” (Kowalewski et al., 2018: 55).

Tabela 3. Negatywne skutki chaosu przestrzennego dla lokalnego rozwoju i jakości życia

- Zmniejszenie atrakcyjności inwestycyjnej danych terenów
- Obniżanie się standardu życia
- Zanieczyszczenie środowiska przyrodniczego
- Słabsza infrastruktura publiczna – czyli deficyt dróg, wodociągów, kanalizacji, sieci energetycznych, transportu pasażerskiego itp.
- Brak terenów odpowiednio uzbrojonych, czyli przygotowanych do zabudowy np. mieszkaniowej
- Chaotyczna zabudowa i dysfunkcje urbanistyczno-przestrzennych
- Strata terenów rolniczych (tzw. Strefy żywicielskiej)
- Wadliwość terenów przeznaczonych do zabudowy. Cechuje je niski potencjał lokalizacyjny (problemy z prawami własności działek, słaby dostęp do infrastruktury)
- Niezrównoważona gospodarka przestrzenna wytwarzana przez samorządy – nie uzyskują one dochodów z prowadzenia polityki przestrzennej, a także ponoszą wysokie koszty wynikające z nadpodaży gruntów budowlanych i rozproszenia zabudowy)

Źródło: Kowalewski, Markowski, Śleszyński (2018: 94).

Potencjał państwa

Wskazywałem wcześniej, że państwo musi mieć odpowiednio duży potencjał, aby mogło rozwiązywać problemy przestrzenne, które z natury są niezwykle złożone. Warto postawić pytanie, jaki potencjał jest rzeczywiście wymagany. Samo pojęcie jest nieostre, ale mimo to poniżej spróbuję je przybliżyć.

Zacznę od ogólnej uwagi, która pokazuje pewną uniwersalność problemu z niedostatecznym potencjałem państwa. Otóż niektórzy autorzy wyrażają obawy o stan potencjału państwa w krajach rozwiniętych. Rodzą się one z powodu procesów, które miały w nich miejsce w ostatnich kilku dziesięcioleciach (Painter, Pierre, 2005). Otóż struktury państwowe ulegały procesom dekoncentracji i decentralizacji. W ich wyniku władza państwa (kiedyś jednolite konstrukcyjnie instytucje) została rozproszona w wyniku przeniesienia zadań i kompetencji na poziom regionalny i lokalny albo horyzontalnie do agencji wykonawczych (regulacyjnych). W konsekwencji rządność dzisiejszych państw demokratycznych ulegała zmniejszeniu na skutek przeładowania zadaniami i niespójności strukturalnej. Tracą one zdolność do zachowania stabilności i odtwarzania się. Taka obawa została sformułowana już w połowie lat 70. XX w. Trzech uznanych autorów stwierdziło, że popyt na demokratyczny rząd rośnie, ale

potencjał demokratycznego rządu znalazł się w stagnacji w przypadku wielu państw, w tym Europy. Funkcjonowanie procesu demokratycznego wygenerowało załamanie tradycyjnych środków kontroli społecznej, delegitymizację politycznych i innych form władzy oraz przeciążenie popytu na rządzenie/rząd, co przekracza jego zdolność do odpowiedzi na ten popyt” (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975: 8).

Zdaniem części autorów, potencjał państwa wyraża się w uzyskaniu oczekiwanego poziomu sterowności (*governability*), który jest rozumiany jako potencjał do rządzenia i uzyskiwania zaplanowanych rezultatów (*public governance*) (Kooiman, 2008). G. Gill (2003: IX) pisze, że potencjał państwa (*state capacity*) jest jego składnikiem, który umożliwia mu jako instytucji nie tylko przeżycie i wykonywanie rudymenarnych funkcji, ale tworzenie i wdrażanie polityki na danym terytorium, na którym rości sobie pretensje do suwerenności. Umożliwia on mu interweniowanie wszędzie tam, gdzie jest to uznane za niezbędne. Zdaniem tego autora, analiza potencjału państwa powinna być w samym sercu rozumienia państwa, co ono robi i jak robi.

W literaturze przedmiotu wyodrębniane są zbliżone czy zające się pojęcia – potencjał administracyjny państwa, potencjał państwa w polityce publicznej (*policy capacity*), w tym potencjał analityczny w polityce publicznej (*policy analytical capacity*), potencjał strategiczny. Powyższe pojęcia wskazują na złożoność zagadnienia potencjału państwa.

W Polsce można stosunkowo często usłyszeć zarzuty pod adresem państwa. Dotyczą one jego słabego potencjału w różnych wymiarach jego działania. Dotyczą też procesu legislacyjnego, konsultacji społecznych, procedur związanych z oceną skutków regulacji, stanu kapitału ludzkiego w instytucjach publicznych czy nieadekwatnego potencjału analitycznego w stosunku do wymogów narzucanych przez złożoność współczesnych problemów i wyzwań.

Nie ma tu miejsca, aby analizować wpływ powyższych elementów zawodności państwa. Ograniczę się do potencjału analitycznego w tej polityce. Zdaniem specjalistów uległ on osłabieniu w ostatnich latach. Zdaniem autorów *Studiów nad chaosem przestrzennym* analizy zyskały słabą pozycję w systemie planowania przestrzennego (Kowalewski et al., 2018: 53). Było to skutkiem m.in. osłabiania potencjału instytucjonalnego, marginalizowania problematyki przestrzeni wśród innych zagadnień publicznych. Doszło do likwidacji Ministerstwa Budownictwa w 1996 r. Tam kilka departamentów oraz dwóch podsekretarzy stanu zajmowało się planowaniem przestrzennym, urbanistyką i architekturą. Później nastąpiło przeniesienie problematyki do urzędu centralnego, który nie miał charakteru ministerstwa. Doszło do redukcji komórek zajmujących się problemami gospodarki przestrzennej. Obecnie jeden departament zajmuje się tym w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju.

Tymczasem w krajach rozwiniętych polityka przestrzenna jest priorytetowym obszarem aktywności państwa. Na przykład w USA Department of Housing and Urban Development zatrudnia 8,4 tys. pracowników i ma budżet wysokości 32 mld USD. Z kolei w Wielkiej Brytanii Department of Communities and Local Government (The Planning Inspectorate) zatrudnia 700 inspektorów i ma budżet w wysokości 47 mln GBP (Kowalewski et al., 2018: 39).

Tabela 4. Rekomendacje dla podmiotów, które programują politykę przestrzenną

- NIK wskazuje na potrzebę spójności wszystkich dokumentów planistycznych (powinny być także aktualizowane). Powinny być też częścią lokalnej strategii rozwoju
- Dokument planistyczny o nazwie studium uwarunkowań powinien być prawnie wiążący. Na jego podstawie gminy powinny wydawać decyzje w zakresie lokalizacji danej inwestycji. Gminy nie powinny mieć prawa do wydawania pozwoleń na budowę, które byłyby sprzeczne z ustaleniami powyższego studium
- Gminy powinny być prawnie zobligowane do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP), co najmniej dla wybranych terenów, jak te objęte ochroną przyrody, krajobrazu i zabytków, a także w przypadku terenów, na których mają być istotne dla rozwoju gminy inwestycje, w tym inwestycje celu publicznego czy dla terenów zagrożonych klęskami żywiołowymi
- NIK postuluje, aby prywatni inwestorzy uczestniczyli w kosztach powstawania dokumentacji planistycznej. Chce, aby gminy wdrażały metody skutecznego informowania mieszkańców o decyzjach przestrzennych. Udział interesariuszy w procesie planowania przestrzennego powinien być szerszy
- W. Anioł zebrał również zalecenia, które najczęściej postulują eksperci. Jest to wzmocnienie roli studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, wprowadzenie obligatoryjności miejscowych planów zagospodarowania, wręcz wyeliminowanie decyzji o warunkach zabudowy (tzw. wz-ek). Powinno dojść do zwiększenia roli standardów urbanistycznych czy ograniczenia groźnych patologii wokół zasad wydawania decyzji lokalizacyjnych (Anioł, 2019b: 79)

Źródło: opracowanie własne.

Zdaniem uczonych związanych z Komitetem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN istnieje ogromna luka badawcza w obszarze wiedzy o polityce przestrzennej⁸. Jej aktualne zasoby nie dają możliwości wprowadzenia monitoringu przestrzennego. Stąd badacze stwierdzają: „obracamy się w obszarze wielu niedomowień i nieraz dość swobodnych i powierzchownych, słabo uzasadnionych merytorycznie lub nawet błędnych interpretacji zjawisk i skutków bezładu przestrzennego” (Kowalewski et al., 2018: 14). Z kolei I. Zachariasz i A. Nelicki wskazują na słabość statystyki publicznej w zakresie danych o przestrzeni, a także na brak programów badawczych w polskich uczelniach i ośrodkach naukowo-badawczych. Ich zdaniem istnieje potrzeba regularnego monitorowania procesów zagospodarowania przestrzennego. Ich brak sprawia, że deformacji ulega sfera analizy i dyskusji wokół zagadnień przestrzennych. W dyskusjach zaczynają dominować aspekty doktrynalne wokół prawa zagospodarowania przestrzennego. Dzieje się to kosztem dyskusji o rozwiązywaniu rzeczywistych

⁸ Ukazały się liczne serie studiów Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk; <http://journals.pan.pl/dlibra/journal/95346>

problemów. Nauka traci kontakt z rzeczywistością, jej podmioty nie generują wiedzy o rzeczywistych potrzebach aktorów polityki przestrzennej, działaniach podmiotów publicznych: „...w debacie używa się coraz mniej rzetelnych argumentów, co prowadzi do zasadniczego obniżenia jakości prawa stanowionego w tym zakresie” (Zachariasz, Nelicki, 2008: 98). Autorzy dodają także, że brak badań empirycznych nad stanem i jakością polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego znacznie utrudnia ocenę efektywności istniejących lub proponowanych rozwiązań prawnych” (Zachariasz, Nelicki, 2008: 99).

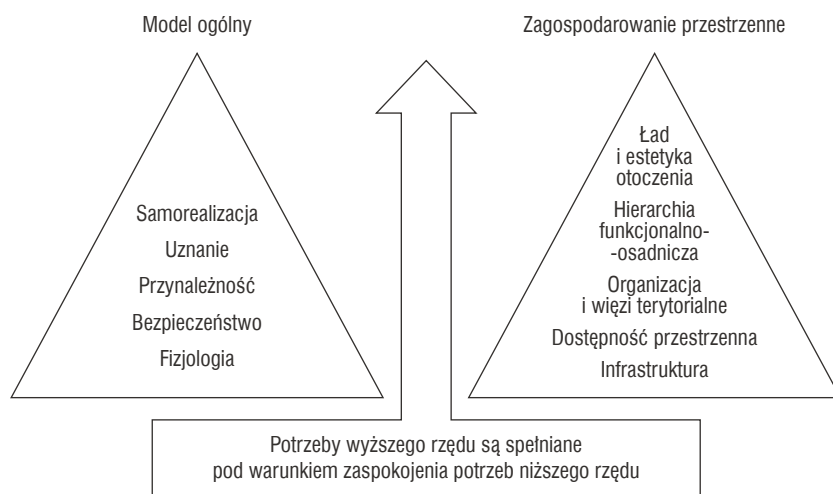
Jak wyżej opisywałem, polityka przestrzenna państwa wytworzyła poważne problemy i rosnące koszty obciążające społeczeństwo. Natomiast nie jest tak, że instytucje państwa są zupełnie bezczynne, a społeczeństwo obywatelskie nie reaguje. Od wielu lat kolejne ekipy rządowe wytwarzały dokumenty strategiczne, w których określały ramy programowe dla polityki przestrzennej, a także próbowały korygować wadliwe regulacje prawne w postaci kolejnych prób nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni (2003). Podejmowane inicjatywy nie przynosiły jednak oczekiwanych owoców. Niektóre projekty nowelizacji przechodziły nawet wszystkie etapy legislacyjne. W latach 2012–2015 działała Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego. Wytworzyła projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego. Została jednak rozwiązana przed jego ukończeniem.

Ponadto w 2015 r. ogłoszono Krajową Politykę Miejską⁹ wyjaśnioną w dokumencie o charakterze strategicznym. Kolejny rząd również umieszcza tę problematykę w swoich dokumentach strategicznych, np. Strategii odpowiedzialnego rozwoju. Wprowadzone tam zapisy nie zmieniają jednak istniejących regulacji, które tworzą ramy dla bieżących działań podejmowanych przez gminy. Dokumenty mają charakter diagnostyczny, formułują cele, wskazują na kluczowe aspekty, ryzyko itp. Nie odgrywają jednak roli w codziennym funkcjonowaniu podmiotów polityki przestrzennej.

Jednym słowem, rządowe próby sanacji nie kończyły się wyraźną poprawą w gospodarowaniu przestrzenią. W większości miast trwały procesy fragmentacji przestrzeni. Wciąż się to odbywa. Prawdopodobne jest, że dla osiągnięcia dobrych rezultatów w polityce przestrzennej istotne znaczenie mają czynniki długiego trwania. To one przesądzają o tym, że w Polsce mogło nie dojść do odpowiednio dużej akumulacji istotnych umiejętności w prowadzeniu polityki przestrzeni, w tym umiejętności budowania konsensusów wokół celów w zakresie jakości przestrzeni

⁹ Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa, październik 2015 r. (dokument przyjęty uchwałą nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r.).

między interesariuszami tej polityki. Jak piszą B. Cullingworth i V. Nadin (2006: 10), systemy planowania zakorzenione są w szczególnych uwarunkowaniach o charakterze historycznym, prawnym, fizycznym indywidualnych krajów i regionów. W licznych polskich opracowaniach o przestrzeni autorzy wiele miejsca poświęcają zwykle wyjaśnieniu uwarunkowań historycznych. Zwracają w nich uwagę na niski poziom akumulacji w Polsce doświadczeń w sferze sposobu kształtowania przestrzeni. Przyczyną jest wiele czynników, które powodowały, że brakowało okazji do zdobywania pełnego doświadczenia w gospodarowaniu przestrzenią. Polska przechodziła przez długi okres ograniczonej suwerenności polskiego państwa, tym samym decyzje o kształcie przestrzeni podejmowały władze zaborcze zgodnie ze swoimi interesami. Ponadto w Polsce długo trwał okres, w którym dominowało osadnictwo wiejskie, co było powiązane z niskim poziomem urbanizacji itp. (Kowalewski et al., 2018).



Rysunek 1. Koncepcja hierarchii potrzeb w zakresie zagospodarowania przestrzeni

Źródło: Kowalewski, Markowski, Śleszyński (2018: 94).

Powyższe czynniki oraz procesy, które wyłoniły się po 1990 r. mogły sprawić – jak w koncepcji B. Cullingworth’a i V. Nadin’a (2006: 10–11) – że Polska znalazła się w grupie krajów, w których kontrola wykorzystania przestrzeni i uzyskanie jej wysokiej jakości miało niższy priorytet wobec celów związanych z rozwojem mieszkalnictwa, rozwojem gospodarczym i rozwojem urbanizacji. Realizacji tych celów nie towarzyszyła troska o jakość planów wykorzystania przestrzeni. Istotną uwagę formułują także autorzy *Studiów nad chaosem przestrzennym*. Ich zdaniem „Ład przestrzenny jest (...) swoistą emanacją ładu społecznego”. Podkreślają brak ładu społecznego, co pociąga za sobą brak ładu przestrzennego. Wskazują na atrofie

społeczną, w tym regres więzi międzyludzkich i niski kapitał społeczny, a także silny konflikt ideowo-polityczny. Wobec powyższego – jak piszą – „trudno spodziewać się, aby dla społeczeństwa sprawy estetyczne nabrały nagle pierwszorzędного znaczenia”. Ponadto wysuwają hipotezę, że ład przestrzenny jest tą wartością, którą społeczeństwa chcą realizować, ale dopiero po zaspokojeniu potrzeb niższego rzędu (rysunek 1) (Kowalewski, 2018: 94).

Bibliografia

- Anioł, W. (2019a). Bezplanowość i nieład w polskiej przestrzeni – uwarunkowania polityczno-prawne, historyczne i kulturowe. *Studia z Polityki Publicznej*, 1(21).
- Anioł, W. (2019b). *Bezład warszawski. O erozji i odnowie przestrzeni publicznych*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Crozier, M., Huntington, P.S., Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Cullingworth, B., Nadin, V. (2006). *Town and Country Planning in the UK*. London, New York: Routledge.
- Fazekas, M., Burns, T. (2012). *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education*. OECD Education Working Papers, no. 67, OECD Publishing.
- Gill, G. (2003). *The Nature and Development of the Modern State*. New York: Palgrave Macmillan.
- Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I. (2007). *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego. Program Sprawne Państwo*. Warszawa: Ernst&Young.
- Jałowiecki, B. (2013). Polityka miejska a prawo do miasta. *Zoon Politicon*, 4.
- Kooiman, J. (2008). Exploring the Concept of Governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 2(10).
- Kowalewski, A., Markowski, T., Śleszyński, P. (red.) (2018). *Studia nad chaosem przestrzennym. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, t. III. *Studia KPZK PAN*.
- Kusiak, J. (2018). *Chaos Warszawa*. Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Markowski, T. (2018). Polityka urbanistyczna państwa – koncepcja, zakres i struktura instytucjonalna w systemie zintegrowanego zarządzania rozwojem. *Studia KPZK*, 183.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010). *Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce. Część II polityka i zarządzanie rozwojem miast w Polsce*. Warszawa: Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Nowak, M. (2017). *Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*. Warszawa: KPZK PAN.

- NIK (2017). System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym (193/2016/KIN). Warszawa, https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209_vp,15626.pdf
- Pleger, E.L. (2019). *Democratic Acceptance of Spatial Planning Policy Measures*, Springer.
- Rada Ministrów RP (2011). *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa.
- Tewdwr-Jones, M. (2002). *The planning polity. Planning, Government and the Policy Process*. London: Routledge.
- Zachariasz, I., Nelicki, A. (2008). Skuteczność planowania przestrzennego na poziomie lokalnym a partycypacja społeczna. *Zarządzanie Publiczne*, 2(4).
- Żybała, A. (2013). Problem złożoności w politykach publicznych. *Zoon Politicon*, 4.